



# Institutional Repository - Research Portal Dépôt Institutionnel - Portail de la Recherche

researchportal.unamur.be

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques**

de Terwangne , Cécile

*Published in:*  
Amén.

*Publication date:*  
1998

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
de Terwangne , C 1998, 'La Convention européenne des droits de l'homme et le droit de recevoir des informations de la part des autorités publiques', *Amén.*, Numéro 4, p. 265-270.  
<<http://www.crid.be/pdf/public/4628.pdf>>

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

L'arrêt *Guerra* rendu par la Cour européenne des Droits de l'Homme le 19 février 1998 constitue une étape remarquable dans l'affirmation d'un droit à l'information publique découlant de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cet arrêt s'inscrit dans une jurisprudence développée tant par la Cour que par la Commission sur la base de l'article 8 de la Convention, garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale et du domicile (2.), et de l'article 10 instaurant le droit à la liberté d'expression (1.).

## 1. LE DROIT DE RECEVOIR DES INFORMATIONS CONTENU À L'ARTICLE 10 DE LA CONVENTION

La Commission européenne des Droits de l'Homme a été à de nombreuses reprises appelée à se pencher sur la question de la portée du droit reconnu à l'article 10 de la Convention, qui, d'après les termes de celui-ci, comprend «la liberté (...) de recevoir (...) des informations». Elle a établi que «le droit de recevoir des informations est avant tout destiné à garantir l'accès aux sources générales d'information»<sup>(1)</sup>. Elle a admis par ailleurs que l'article 10 inclut dans certaines circonstances un droit de prendre connaissance de documents qui ne sont pas généralement accessibles. Ainsi, dans sa décision du 7 décembre 1981, elle affirma qu'«on ne peut exclure que dans certaines circonstances, [l'article 10] inclut un droit d'accès à des documents qui ne sont pas généralement accessibles»<sup>(2)</sup>. Dans l'affaire en cause, le requérant demandait que soient publiés les résultats du contrôle de pollution atmosphérique effectué à l'encontre d'un dépôt de résidus d'amiante. Le requérant ayant, en fait, pu consulter les données relatives au contrôle en question durant une audience devant la *High Court* irlandaise, la Commission des droits de l'homme précisa qu'elle «ne considérerait pas que l'article 10 impose aux autorités de publier l'information plutôt que d'en faciliter l'accès».

La Cour, quant à elle, n'a eu que trois occasions de se prononcer sur des litiges portant sur la communication d'informations de la part de l'Etat. Les deux premières affaires soumises à sa juridiction concernaient des demandes d'accès à des renseignements personnels relatifs aux requérants, conservés par les Etats en cause. Dans les deux cas, la Cour conclut que «dans les circonstances de la présente cause, l'article 10 n'oblige pas l'Etat défendeur à communiquer à l'intéressé les renseignements dont il s'agit»<sup>(3)</sup>. La Cour n'a donc pas exclu comme tel le droit d'accès à l'information publique du champ de l'article 10<sup>(4)</sup>. Elle a, tant dans l'affaire *Leander* que dans l'affaire *Gaskin*, centré son raisonnement en termes d'accès à des dossiers personnels, sur l'article 8 de la Convention<sup>(5)</sup>.

Se penchant sur ces deux décisions de la Cour, la Commission a spécifié que la Cour avait laissé la porte ouverte à d'autres interprétations de l'article 10<sup>(6)</sup>. Ainsi, à ces deux reprises la Cour a déclaré que «la liberté de recevoir des informations (...) interdit essentiellement à un gouvernement d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir»<sup>(7)</sup>. Pour la Commission, la formulation de cette assertion conduit à ne pas exclure *a priori* l'existence, dans certaines circonstances, d'obligations positives à charge des Etats, correspondant au droit de recevoir des informations. En effet, «le mot 'essentiellement', employé par la Cour dans les deux affaires susmentionnées, laisse ouverte la possibilité d'étendre la portée de cette disposition dans un tel sens, par analogie à l'interprétation que les organes de la Convention ont développé dans le domaine de l'article 8 de la Convention»<sup>(8)</sup>.

La troisième affaire déférée à la Cour, l'affaire *Guerra*, ne fut pas encore l'occasion saisie par celle-ci pour effectuer une lecture évolutive de l'article 10 qui

\* Assistante à la Faculté de droit aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur. Chargée de recherches au Centre de Recherches Informatique et Droit (C.R.I.D.) des Facultés Universitaires Notre-Dame de la Paix de Namur.

(1) Comm. eur. D.H., 8878/80, (*Finegan c/ Irlande*), 7 décembre 1981, inédite. Cette affirmation avait déjà été soutenue dans Comm. eur. D.H., 8383/78, (*X c/ République fédérale d'Allemagne*), 3 octobre 1979, *Decisions and Reports*, 17, 228. Elle a été reprise à de nombreuses occasions, not. dans Comm. eur. D.H., 10392/83, (*X c/ Autriche*), 13 avril 1988, inédite.

(2) Comm. eur. D.H., 8878/80, (*Finegan c/ Irlande*), 7 décembre 1981, inédite. Voyez dans le même sens Comm. eur. D.H., 8383/78, (*X c/ République fédérale d'Allemagne*), 3 octobre 1979, *Decisions and Reports*, 17, 228; Comm. eur. D.H., 9209/81, (*Behrendt c/ République fédérale d'Allemagne*), inédit; également Comm. eur. D.H., 11566/85, (*X c/ République fédérale d'Allemagne*), inédit dans laquelle la Commission relève, sans aucune opinion négative, que la revendication d'un droit de rechercher et obtenir certaines informations auprès des autorités peut en tant que telle tomber dans le cadre de l'article 10.

(3) Cour eur. D.H., arrêt *Gaskin c/ Royaume-Uni* du 7 juillet 1989, *Rev. trim. D.H.*, 1990/4, p. 353, § 52; en termes similaires Cour eur. D.H., arrêt *Leander c/ Suède* du 26 mars 1987, série A, n° 116, § 74.

(4) Voyez A. BEERS, «Public Access to Government Information towards the 21st Century», in *Information Law towards the 21st Century*, Deventer Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992, p. 200; D. VOORHOOF, «An overview of the case law on article 10 of the European Convention on Human Rights», in *Proceedings of the Conference on Freedom of Information and its Legal Regulation under the Conditions of Transition to Democracy*, Sofia, 1995, p. 21; S. WEBER, «Environmental Information and the European Convention on Human Rights», *Human Rights Law Journal*, 1991/12, p. 180, n° 5.

(5) Voyez *infra*.

(6) Comm. eur. D.H., 14967/89, (*Guerra et autres c/ Italie*), 29 juin 1996, non encore publié, §§ 41-42.

(7) Cour eur. D.H., arrêt *Leander c/ Suède*, précité, p. 29, § 74 et arrêt *Gaskin c/ Royaume-Uni*, précité, p. 21, § 52.

(8) § 42 du rapport, précité.

la conduirait à faire découler de cette disposition des obligations positives de communication d'information à charge des autorités publiques. La Commission, à l'inverse, franchit le pas à une très large majorité (21 voix contre 8)<sup>(9)</sup>.

Dans cette affaire, les organes de Strasbourg étaient invités par quarante requérantes italiennes habitant à proximité d'une usine chimique à haut risque, à reconnaître que l'absence de mesures d'information de la part des autorités sur les risques encourus par la population et les mesures à prendre en cas d'accident majeur, constituait une violation de l'article 10 de la Convention. La Commission suivit ce raisonnement et considéra que l'article 10 imposait aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires afin que les requérantes pussent «recevoir une information adéquate sur des questions intéressant la protection de leur environnement»<sup>(10)</sup>. Elle estima en effet que «l'information du public représente désormais l'un des instruments essentiels de protection du bien-être et de la santé de la population dans les situations de danger pour l'environnement»<sup>(11)</sup>. En conséquence, elle énonça formellement que les mots «Ce droit comprend (...) la liberté de recevoir (...) des informations (...)» contenus au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 10, devaient s'interpréter comme attribuant un véritable droit à recevoir des informations, notamment de la part des administrations compétentes, dans le chef des personnes appartenant à des populations ayant été ou pouvant être affectées par une activité industrielle, ou d'une autre nature, dangereuse pour l'environnement<sup>(12)</sup>. Ce qui signifie qu'à l'estime de la Commission, «l'article 10 de la Convention impose non seulement aux Etats de rendre les informations en matière d'environnement accessibles au public, (...) mais aussi des obligations positives de collecte, d'élaboration et de diffusion des informations qui, par leur nature même, ne sont pas directement accessibles et qui ne pourraient être autrement portées à la connaissance du public que par le biais des pouvoirs publics»<sup>(13)</sup>.

Les informations, dans l'affaire, n'étaient en fait pas directement accessibles étant donné que le maire de la ville en cause, sur qui portait une obligation légale d'informer le public, n'était pas à l'époque en possession des documents lui permettant d'arrêter les mesures d'information de la population. Ces documents étaient soumis à une procédure d'évaluations diverses et n'étaient pas encore parvenus au maire. Ces circonstances n'ont pas détourné la Commission européenne des Droits de l'Homme de sa surprenante détermination en faveur du droit à l'information. Elles la conduisirent au contraire à effectuer une lecture audacieuse de l'article 10, faisant découler des obligations positives (de collecte, d'élaboration et de diffusion) du prescrit de cette disposition. Il ne s'agit plus seulement de permettre aux curieux de poser leurs questions et de leur garantir une réponse, il s'agit également d'exiger des autorités de prendre les devants en matière d'information du public.

Cependant, dans son raisonnement, la Commission n'envisagea pas l'article 10 de manière autonome. Elle affirma que, dans un tel contexte, le droit à l'informa-

tion garanti par l'article 10 doit s'envisager comme fournissant une protection complémentaire aux autres droits fondamentaux (en l'occurrence, le droit au respect de la vie privée et du domicile, et le droit à la vie). Il s'agit de faire jouer à la protection assurée par l'article 10 un rôle préventif à l'égard de violations potentielles de la Convention en cas d'atteintes graves à l'environnement<sup>(14)</sup>. Selon cette conception, l'article 10 entre donc en jeu avant qu'une atteinte directe à d'autres droits fondamentaux ne se produise. C'est ce point précisément que critiquera la Cour et qui l'amènera à ne pas suivre la décision de la Commission.

L'affaire *Guerra* fut effectivement déférée à la Cour. Au contraire de la Commission, la Cour refusa d'aborder l'affaire dans le cadre de l'article 10 et c'est sur la base de l'article 8 de la Convention qu'elle accorda un droit à recevoir des informations essentielles à la jouissance du droit au respect de la vie privée et familiale garanti par cette disposition.

La Cour rejeta en deux temps l'application de l'article 10 à la cause. Elle s'attacha d'abord à dénoncer le biais du raisonnement tenu par la Commission dans le cadre de cette affaire. Dans un deuxième temps, la Cour développa son propre raisonnement pour refuser l'application de l'article 10 dans l'affaire italienne. La Cour considéra qu'en la cause, ce qui était reproché c'était le dysfonctionnement du système d'information instauré par la loi italienne sur les risques d'accidents industriels majeurs. C'était le fait qu'un rapport puisse avoir été fourni par l'entreprise en cause, une évaluation ministérielle de ce document avoir été effectuée – mais pas encore transmise au maire concerné plus de deux ans plus tard –, un plan d'urgence avoir été établi sur cette base par le préfet compétent, le tout envoyé au service de la protection civile, sans que toutefois des informations soient communiquées aux habitantes intéressées. Or, pour la Cour, l'article 10 n'est d'aucun secours face à ce problème. Et la Cour de conclure: «la liberté de recevoir des informations (...) ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations»<sup>(15)</sup>. Ce sont donc les circonstances concrètes propres à l'affaire qui ont de toute évidence dicté à la Cour sa décision.

D'avantage encore que pour les affaires *Leander* et *Gaskin*, il semble qu'une décision favorable au droit à

(9) Pour une analyse de la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Guerra*, voyez M. DEJEANT-PONS, «La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement», *La Convention européenne des droits de l'homme: développement définitif*, Collection Droit et Justice, n° 19, Bruylat Bruylat pp. 158 et s.

(10) § 51 du rapport.

(11) § 43 du rapport.

(12) § 47 du rapport.

(13) § 49 du rapport.

(14) § 46 du rapport.

l'information pourrait se dessiner dans un contexte différent de celui de l'affaire *Guerra*. Deux juges, déjà, se sont prononcés pour l'application de l'article 10 à ce cas, l'un d'eux ayant même explicitement signalé qu'il souscrivait «à la conclusion et aux arguments exprimés par la majorité de la Commission»<sup>(16)</sup> plutôt qu'à celle et ceux de la Cour.

Mais en outre, parmi les dix-huit juges ayant voté contre l'application de l'article 10, six, dont le président, ont affirmé dans une opinion concordante jointe à l'arrêt que s'ils ont conclu avec la majorité que l'article 10 n'était pas applicable en l'espèce, c'était en insistant «fortement sur la situation concrète qui était en cause, sans exclusion pour autant que, dans des circonstances différentes, l'Etat pourrait avoir l'obligation positive de fournir au public les informations en sa possession et de diffuser celles qui, par nature, ne pourraient pas autrement venir à la connaissance du grand public»<sup>(17)</sup>. Ces magistrats vont donc virtuellement très loin dans les obligations positives qu'ils conçoivent pouvoir découler de l'article 10. En fait, ils rejoignent presque fidèlement les termes de la position de la Commission. A leur estime, un Etat pourrait avoir l'obligation positive de fournir au public les informations en sa possession. A la différence de la Commission qui avait restreint son raisonnement au domaine de l'environnement, l'intervention des juges s'en remet aux circonstances pour définir l'éventuelle obligation de l'Etat, sans que celles-ci doivent être circonscrites à un domaine particulier. Pour les juges signataires de l'opinion concordante, «ce point de vue n'est pas incompatible avec la teneur du § 53 de l'arrêt». C'est dans ce § 53 pourtant que la Cour a affirmé que «la liberté de recevoir des informations (...) ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat, dans des circonstances telles que celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations». La mise en parallèle des deux énoncés renforce bien l'idée que ce sont les circonstances de la cause qui ont orienté l'arrêt, puisque les mêmes juges ont pu, sans incohérence, dire d'un côté: il n'y a pas obligation positive de diffusion sur le fondement de l'article 10, et de l'autre: l'article 10 peut emporter obligation positive de diffusion.

Un juge encore dans l'affaire *Guerra* se prononça expressément dans le sens d'une reconnaissance du droit à l'information sur la base de l'article 10. Il affirma dans une opinion concordante isolée<sup>(18)</sup>, qu'à son sens, l'article 10 «pourrait être considéré comme applicable à l'espèce sous réserve d'une condition précise. (...) Le libellé de l'article 10 et le sens s'attachant couramment aux mots utilisés, ne permettent pas de déduire qu'un Etat se trouve dans l'obligation positive de fournir des informations, sauf lorsqu'une personne demande/exige d'elle-même des informations dont le Gouvernement dispose à l'époque considérée. C'est pourquoi, (...) il faut considérer qu'une telle obligation positive dépend de la condition suivante: les victimes potentielles du risque industriel doivent avoir demandé que certaines informations, preuves, essais, etc. soient rendus publics et leur soient commu-

niqués par un service gouvernemental donné. Si le Gouvernement ne satisfait pas à une telle demande et n'explique pas son absence de réponse d'une façon valable», il viole l'article 10 de la Convention. S'il va donc moins loin que ses huit<sup>(19)</sup> collègues, le juge Jambrek envisage tout de même des obligations positives pour l'Etat comme corollaire du droit de recevoir des informations garanti à l'article 10. Il reconnaît le droit de demander sur la base de l'article 10 l'accès aux documents détenus par les autorités gouvernementales, allant de pair avec le devoir pour ces dernières de satisfaire les demandes ou de motiver valablement leur refus. Son point de vue l'a conduit à refuser l'application de l'article 10 dans l'affaire *Guerra* car, ainsi qu'il ressort des éléments de la cause, les demanderessees ne se sont pas adressées directement à un service administratif pour réclamer les informations litigieuses, mais ont plutôt engagé des poursuites pénales pour se plaindre de l'absence d'actions d'information.

En résumé, près de la moitié des juges qui se sont prononcés dans l'affaire *Guerra* (neuf sur vingt) se sont explicitement déclarés prêts à reconnaître, au vu des circonstances, que l'article 10 de la Convention peut imposer à l'Etat des obligations positives de communication d'information au public. Il y a là sans conteste une prise de position édifiante sur la portée du «droit de recevoir des informations».

## 2. LE DEVOIR DE COMMUNIQUER DES INFORMATIONS EN VERTU DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION

L'affaire *Leander* puis l'affaire *Gaskin*<sup>(20)</sup> avaient conduit la Cour à trancher des questions d'accès des personnes concernées aux données conservées à leur propos par l'Etat. Dans l'affaire suédoise, raisonnant en termes d'ingérence, la Cour avait affirmé que l'enregistrement et l'utilisation de données relatives à la vie privée d'un individu, quelle qu'en soit la nature, assortis du refus de laisser la personne concernée accéder à ces données, constituent une atteinte à l'article 8. Celle-ci peut toutefois être justifiée au regard du § 2 de cette disposition, ce qui était le cas en l'espèce, selon la Cour. Abordant dans la deuxième affaire la question sous l'angle des obligations positives inhérentes à l'article 8, la juridiction européenne a admis que les autorités publiques ont un devoir de communiquer aux personnes les informations concernant à un haut degré leur vie privée, à moins que l'intérêt général poursuivi par l'Etat en gardant les informations confidentielles ne compense proportion-

(16) Opinion partiellement concordante et partiellement dissidente de M. le juge THÖR VILHJALMSSON.

(17) Opinion concordante de Mme le juge PALM, à laquelle se rallient MM. les juges BERNHARDT, RUSSO, MACDONALD, MAKARCYK et VAN DIJK.

(18) Opinion concordante de M. le juge JAMBREK.

(19) Les deux juges ayant voté pour l'application de l'art. 10 au cas *Guerra* et les six juges s'étant exprimés dans une même opinion concordante.

(20) Citées *supra*, note 3.

nellement l'atteinte à l'intérêt primordial des personnes concernées. Dans l'appréciation de l'équilibre ménagé entre l'intérêt général et les intérêts individuels, la Cour tient compte à la fois des objectifs énumérés au § 2 de l'article 8 et de la marge d'appréciation laissée à l'Etat<sup>(21)</sup>.

C'est à l'occasion de l'affaire *Guerra* que la Cour s'est engagée le plus loin dans l'affirmation d'un droit à recevoir des informations de la part des autorités publiques, impliquant pour celles-ci des obligations positives de communication. L'enseignement de cet arrêt est d'autant plus significatif que la Cour, dans cette affaire, s'est prononcée à l'unanimité à propos de l'application et de la violation de l'article 8 de la Convention. Cela est remarquable car la position prise est particulièrement novatrice, même si la voie avait été quelque peu tracée par l'arrêt *Lopez-Ostra*<sup>(22)</sup> un peu plus de trois ans auparavant. Dans le cadre de cette dernière affaire, la Cour a pu établir un rapport entre l'état de l'environnement et la vie privée et familiale des individus. Dans son arrêt *Guerra*, la Cour trace un lien obligé entre la communication d'informations relatives à l'environnement et le respect de la vie privée et familiale.

Ce sont les informations concernant une activité industrielle chimique, les risques encourus par la population, le dispositif de sécurité mis en place ainsi que les règles à suivre en cas d'accidents majeurs, qui sont au cœur des débats. Il ne s'agit donc en aucune manière d'informations ayant trait à l'objet de l'article 8 de la Convention, renseignements relatifs à la vie privée ou données portant sur des aspects éminemment personnels d'un individu, pour reprendre les catégories d'informations rencontrées par la Cour précédemment. Si la vie privée et familiale garantie par cette disposition est mise en jeu, c'est du fait que l'information relative à l'environnement peut avoir des répercussions sur elle<sup>(23)</sup>.

Pour conclure à l'applicabilité de l'article 8, la Cour tient le raisonnement suivant. Elle observe que les quarante requérantes ayant porté l'affaire devant les instances européennes habitent toutes à proximité de l'usine chimique en cause. Laquelle usine est classée à haut risque en application des critères retenus par le décret transposant en droit italien la directive européenne dite «Seveso»<sup>(24)</sup>. Cet établissement dangereux a libéré dans l'atmosphère, au cours de son cycle de fabrication, de grandes quantités de gaz inflammable ainsi que des substances nocives et, d'après le rapport d'une commission technique, les émissions de substances sont canalisées vers la ville à cause de la position géographique de l'usine. La Cour conclut donc à «l'incidence directe des émissions nocives sur le droit des requérantes au respect de leur vie privée et familiale» et, par là même, «à l'applicabilité de l'article 8 de la Convention».

Le fait donc de résider dans une zone exposée à des substances nocives permet l'application de l'article 8 à la situation.

Ainsi que pour l'affaire *Gaskin*, la Cour est saisie d'une plainte dont l'objet n'est pas une ingérence de la part de l'Etat italien dans la vie privée et familiale des

quarante requérantes, mais une inaction des autorités publiques. Ce qui est reproché aux autorités nationales, c'est l'absence de mesures d'information de la population concernant les risques environnementaux liés à l'activité industrielle dangereuse de l'usine voisine. La Cour réitère sa doctrine en matière d'obligations positives résultant de l'article 8 qui, même s'il a essentiellement pour objet de prémunir l'individu contre les ingérences arbitraires des pouvoirs publics, ne se contente pas d'astreindre l'Etat à s'abstenir de pareilles ingérences. La disposition impose à l'Etat de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit des intéressées au respect de leur vie privée et familiale<sup>(25)</sup>.

La Cour rappelle le lien qu'elle avait établi dans l'affaire *Lopez-Ostra* entre des atteintes graves à l'environnement et une atteinte à la vie privée et familiale. Les premières peuvent, en effet, toucher le bien-être des personnes et les priver de la jouissance de leur domicile de manière à nuire à la deuxième. Elles peuvent par exemple entraîner une détérioration de la qualité de vie ou des affections de santé. La Cour a spécifié dans l'arrêt prononcé dans l'affaire espagnole qu'il n'était pas nécessaire que les circonstances mettent en grave danger la santé des personnes concernées pour que l'on conclue à une atteinte à la vie privée.

Dans l'affaire *Guerra*, il revient en fait à la Cour non pas de s'exprimer sur une atteinte à la vie privée des quarante riveraines mais, ainsi que déjà dit, d'analyser si l'Etat italien a pris les mesures nécessaires pour assurer la protection effective du droit au respect de la vie privée et familiale des requérantes. Si dans l'affaire espagnole de 1994 les mesures adéquates consistaient très logiquement à mettre fin aux activités de la station d'épuration polluante ou à «effacer complètement les nuisances et inconvénients vécus»<sup>(26)</sup>, dans l'affaire *Guerra* les mesures pronées par la Cour ne portent pas sur l'activité industrielle proprement dite ou sur la restauration de la qualité de l'environnement. D'après la Cour, pour garantir le respect effectif de la vie privée et familiale des requérantes, les autorités italiennes auraient dû fournir à ces dernières les «informations essentielles qui leur auraient permis d'évaluer les risques pouvant résulter pour elles et leurs proches du fait de continuer à résider sur le territoire de Manfredonia, une commune aussi exposée au danger en cas d'accident dans l'enceinte de

(21) Voyez S. WEBER, *o.c.*, p. 179; J. SAMBON, «L'accès à l'information en matière d'environnement comme droit fondamental», *Amén.*, 1996, n° spécial, pp. 238-239.

(22) Cour eur. D. H., arrêt *Lopez-Ostra c/ Espagne* du 9 décembre 1994, série A. n° 303-C, p. 54, § 51.

(23) § 45 de l'arrêt *Guerra*: «(...) l'information des requérantes, résidant toutes à un kilomètre à peine de l'usine, pouvant avoir des répercussions sur leur vie privée et familiale (...)».

(24) Directive du Conseil n° 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles dangereuses.

(25) § 58 de l'arrêt.

(26) § 57 de l'arrêt *Lopez-Ostra*; voyez ég. les §§ 55 et 56.

l'usine»<sup>(27)</sup>. Puisque la Cour constate que les autorités nationales sont demeurées en défaut de communiquer aux personnes concernées les informations pertinentes, elle conclut à la violation de l'article 8 en l'espèce<sup>(28)</sup>.

C'est ici que se trouve l'enseignement le plus remarquable de l'arrêt.

En stigmatisant le danger qui pèse sur la commune des requérantes en cas d'accident à l'intérieur de l'usine, il semble que la Cour envisage les risques encourus par les habitants de la zone comme principalement liés à de tels accidents, c'est-à-dire liés à une situation potentielle à venir, plutôt que liés à la toxicité d'émanations récurrentes observées. Partant, la Cour situe son raisonnement, au moins en partie, en amont d'une atteinte réelle au droit au respect de la vie privée et familiale. Cela est corroboré d'ailleurs par l'assertion de la Cour quant au fait que «des atteintes graves à l'environnement peuvent toucher le bien-être des personnes».

En outre, non seulement la Cour raisonne en amont d'une atteinte, mais les mesures de protection qu'elle envisage ne correspondent pas vraiment à ce que l'on aurait classiquement imaginé pour protéger la population. Ainsi, l'Etat n'est pas appelé en l'espèce à minimiser les risques encourus par la population voisine de l'usine en agissant sur l'origine de ces risques. La Cour se place sur un autre plan et érige la transparence en instrument de protection de la vie privée des personnes. Elle affirme en ce sens qu'assurer le respect effectif de la vie privée et familiale des individus implique de mettre à la disposition de ceux-ci l'information essentielle les mettant en mesure d'apprécier les risques – sérieux en l'espèce puisque l'on se trouve en présence d'un établissement industriel classé «à haut risque» – de répercussions de l'état de l'environnement sur leur bien-être et la jouissance de leur domicile.

Veiller à la protection de la vie privée et familiale revient donc, notamment, à informer de façon adéquate les personnes concernées sur ce qui *pourrait* avoir, et, *a fortiori*, ce qui a, un impact grave sur leur vie privée et familiale.

Cette position innovante de la Cour rencontre les suggestions émises dès 1995 par L. BOISSON DE CHAZOURNES et R. DESGAGNE. Les deux auteurs déclaraient en effet que «pour autant que la communication d'informations détenues par l'Etat constitue une mesure nécessaire afin de prévenir des atteintes à l'intégrité physique, les autorités publiques pourraient avoir l'obligation de les divulguer en vertu des articles 2 ou 8 de la Convention (...). En cas de catastrophe écologique, certaines circonstances pourraient favoriser la naissance d'une obligation de fournir des informations: la soumission involontaire à des risques graves, ainsi que l'existence et la disponibilité d'informations sur les risques encourus»<sup>(29)</sup>.

La Cour dépasse même cette position doctrinale. Tout d'abord, elle n'exige pas une situation de «catastrophe écologique» pour faire peser des obligations positives d'information sur les autorités publiques. Résider dans une zone à haut risque, en d'autres mots, être en présence d'un établissement *susceptible* de provoquer des accidents graves, suffit, pour elle,

pour engendrer les obligations d'information.

En outre, et cela ajoute encore au caractère exceptionnel de l'arrêt *Guerra*, la Cour ne requiert pas que les informations à communiquer aux personnes concernées existent et soient disponibles. En l'occurrence, les autorités municipales pouillaises ne disposaient pas des informations en cause. La Commission européenne des Droits de l'Homme s'était clairement exprimée sur ce point: «les renseignements visés par les requérantes n'étaient pas 'disponibles', s'agissant d'informations devant être d'abord recueillies et préparées par les autorités compétentes»<sup>(30)</sup>. La Cour a estimé cet état de fait sans incidence sur l'obligation positive d'informer les personnes concernées. Imposer dans ces circonstances aux autorités publiques de prendre des mesures d'information à l'égard de la population revient à exiger d'elles de collecter et d'élaborer les informations avant de les diffuser.

Pareille position manifeste de la part de la Cour une conception novatrice et hardie du rôle de l'information à l'égard de la jouissance effective des droits garantis par la Convention. Peut-être la juridiction européenne a-t-elle, à l'instar de la Commission, été inspirée par «l'état actuel du droit européen, dont les dispositions du droit communautaire et italien en cause dans la présente affaire constituent un exemple significatif», qui «confirme que l'information du public représente désormais l'un des instruments essentiels de protection du bien-être et de la santé de la population dans les situations de danger pour l'environnement»<sup>(31)</sup>. La Commission avait, sur ce point, estimé qu'on ne pouvait négliger l'importance que revêt désormais l'information du public dans les domaines interdépendants de la protection de l'environnement et de la santé et du bien-être des individus. Au demeurant, la Cour a, de longue date, affirmé que «la Convention doit se lire à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui (...) et à l'intérieur de son champ d'application elle tend à une protection réelle et concrète de l'individu»<sup>(32)</sup>.

(27) § 60 de l'arrêt. La version anglaise de l'arrêt éclaire le sens du «aussi» utilisé dans la dernière partie de la phrase citée: il est à entendre dans le sens de «*particularly*» et non de «*également*».

(28) Les requérantes elles-mêmes n'avaient pas lié la fourniture des informations à la protection de leur vie privée. Elles se plaignaient en premier lieu d'une atteinte à leur droit au respect de leur vie et de leur intégrité physique du fait de «l'absence de mesures de la part des autorités publiques aptes à diminuer la pollution de l'usine Enichem et à éviter les risques d'accidents majeurs». Les mesures adéquates de protection de leur intégrité physique étaient donc, à leurs yeux, des mesures de restriction de la pollution. La communication d'informations s'envisageait, pour elles, sur le plan de l'article 10 de la Convention: elles se plaignaient de la non-adoption, par les autorités compétentes, des mesures d'information prévues par la législation italienne et en inféraient une atteinte à leur droit à la liberté d'information garanti à l'article 10 (décision de la Commission sur la recevabilité de la requête n° 14967/89, annexée au rapport de la Commission, précité, non encore publié).

(29) L. BOISSON DE CHAZOURNES et R. DESGAGNE, «Le respect des droits de l'homme et la protection de l'environnement à l'épreuve des catastrophes écologiques: une alliance nécessaire», *Rev. dr. U.L.B.*, 1995/2, pp. 37-38.

(30) Rapport de la Commission, précité, § 39.

(31) Rapport de la Commission, précité, § 43.

(32) Cour eur. D.H., arrêt *Airey c/ Irlande* du 9 octobre 1979, série A, n° 32, § 26, p. 15.

Il n'empêche que la Cour est tout de même parvenue à créer la surprise en reconnaissant sur la base de l'article 8 un droit pour les individus de recevoir les informations essentielles pouvant avoir un impact sur

leur vie privée et familiale, quelles que soient les obligations positives s'imposant aux autorités en conséquence.